

Impulse aus Straßburg zur grundrechtlichen Bewertung feindseligen Verhaltens Privater gegenüber Journalist*innen

Tobias Brings

2019-12-06T10:55:19

[Schwerpunkt zum Schutz journalistischer Arbeit im europäischen Rechtsraum](#)



[TOBIAS BRINGS-WIESEN](#)

von

Deutschland steht im [World Press Freedom Index 2019](#) auf einem vergleichsweise guten Platz 13. Gleichwohl besteht auch hierzulande noch [Raum für Verbesserungen](#) (s. auch [hier](#)). Besorgt zeigte sich Reporter ohne Grenzen (ROG) zuletzt auch über ein zunehmend medienfeindliches Klima aufgrund von Aggressionen und Gewalt Privater gegen Journalist*innen. Damit wird ein Feld betreten, das aufgrund widerstreitender grundrechtlicher Interessen fernab von Extremfällen strafrechtlich relevanten Verhaltens ungleich schwieriger zu erfassen ist als die staatliche Behinderung journalistischer Arbeit. Der Sachverhalt der NPD-Demonstration in Hannover am 23.11.2019 exemplifiziert, wie schwierig in der grundrechtlichen Bewertung die Abgrenzung zulässiger Opposition von grenzüberschreitender Oppression sein kann. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) zur EMRK bietet Ansätze zur Feinjustierung derartiger Sachverhalte.

Der Anlass

[Ein Samstag im November 2019 in Hannover](#): Etwas über 100 Menschen protestierten auf Initiative der Nationaldemokratischen Partei Deutschlands (NPD) u.a. gegen drei Journalisten, die sich in den vergangenen Jahren durch ihre investigative Arbeit im rechtsextremen Milieu ausgezeichnet haben. Einer [kurzfristigen Verbotsverfügung](#) (unter Anordnung der sofortigen Vollziehung)

der Polizeidirektion Hannover vom 21.11.2019 war noch am 22.11.2019 [auf Antrag](#) der NPD im vorläufigen Rechtsschutzverfahren – zunächst durch das [VG Hannover](#), wenige Stunden später bestätigt durch das [OVG Lüneburg](#) – ihre Wirkung genommen worden.

Zwar sind die Gründe dieser Beschlüsse derzeit noch nicht verfügbar (Nach Rücksprache mit den Pressestellen der Gerichte ist zumindest der Beschluss des VG zur zeitnahen Veröffentlichung vorgesehen.), doch bereits aus der Berichterstattung und den Pressemitteilungen der Gerichte wird ersichtlich, dass das Verbot auch mit den zu befürchtenden „einschüchternden Tendenzen“ der Versammlung zulasten der Pressefreiheit begründet wurde. Der Sachverhalt bietet daher Anlass zu grundsätzlichen Überlegungen, wie mit feindseligem Verhalten Privater gegenüber Journalist*innen – auch unterhalb der Schwelle physischer Attacken – auf Ebene der Grundrechte umzugehen ist. Dabei soll in diesem Beitrag vornehmlich auf [EMRK](#) und EGMR geblickt werden. Bereits mangels *genauerer* Kenntnis der Gründe soll dabei keine Kritik an den entscheidenden Gerichten geübt werden.

An „environment protective of journalism“

Bereits am Mittwoch erinnerte [Christina Etteldorf](#) daran, dass der EGMR in ständiger Rechtsprechung auch von „[positive obligations](#)“ der Konventionsstaaten im Rahmen von Art. 10 EMRK ausgeht. Ausdrücklich meint der Gerichtshof:

„Genuine, effective exercise of this freedom does not depend merely on the State’s duty not to interfere, but may require positive measures of protection, even in the sphere of relations between individuals [...]“
([EGMR, Özgür Gündem v. Turkey](#))

In den einschlägigen Fällen ging es überwiegend um gravierende Attacken auf Journalist*innen ([Todesdrohungen](#), [Tötungen](#) und [Körperverletzungen](#), [Überwachung](#), [Erpressung](#) und [Verletzung der Intimsphäre](#)) und das Unvermögen staatlicher Behörden, diese präventiv zu verhindern oder repressiv zu verfolgen. Die Ausführungen des EGMR lassen jedoch Raum für die Annahme, dass auch unterhalb dieser Schwelle eine grundrechtsrelevante Schutzpflicht besteht. Art. 10 EMRK verpflichtet Staaten „to create a favourable environment for participation in public debate by all the persons concerned, enabling them to express their opinions and ideas without fear [...]“ ([EGMR, Uzeyir Jafarov v. Azerbaijan](#); so bereits [EGMR, Dink c. Turquie](#)).

Besonders interessant sind Bewertung und Ausführungen des EGMR in einem jüngeren Urteil in der Rechtssache „[Khadija Ismayilova v. Azerbaijan](#)“. Unter Berücksichtigung „of the reports on the general situation in Azerbaijan concerning the freedom of expression and safety of journalists“ (vgl. Rn. 71, 74-78, s. auch 153) und „of the reports of physical attacks and other types of alleged persecution of journalists, and the perceived climate of impunity for such acts, as those responsible were reportedly rarely, if ever, brought to justice“ ging der EGMR davon aus, dass „such an environment may produce a grave chilling effect on freedom of expression, including on the ‚public watchdog‘ role of journalists and other media actors and

on open and vigorous public debate, all of which are essential in a democratic society“ (Rn. 161, s. auch 164). Nur wenige Randnummern später formuliert der Gerichtshof seinen allgemeinen Anspruch an die Konventionsstaaten noch deutlicher: *„an environment protective of journalism“* (Rn. 165).

Keine Frage: Die Umstände journalistischer Arbeit in Aserbaidschan und Deutschland sind nicht zu vergleichen und es wird sich noch zeigen müssen, wie der EGMR dieses Leitprinzip im Hinblick auf weniger ernste Sachverhalte konkretisieren wird. Davon unabhängig ist jedoch bemerkenswert, dass der Gerichtshof auch die gesamtgesellschaftliche Lage des Journalismus – unter Berücksichtigung des Verhaltens Privater – in seine Bewertung einbezieht.

Der „Missbrauch“ von Grundrechten

Die Betrachtung der Konventionsgrundrechte wartet indes noch mit einer weiteren Besonderheit auf, dem Art. 17 EMRK:

„Nothing in this Convention may be interpreted as implying for any State, group or person any right to engage in any activity or perform any act aimed at the destruction of any of the rights and freedoms set forth herein or at their limitation to a greater extent than is provided for in the Convention.“

Wie sich bereits aus der Überschrift der Vorschrift ergibt, geht es um das Verbot des Missbrauchs von Grundrechten (*„prohibition of abuse of rights“*; s. zur Interpretation ausf. den einschlägigen [Case Law Guide v. 31.8.2019](#) [im Folgenden: CLG]). Die Vorschrift erlaubt es dem EGMR, *im Einzelfall* einem Individuum den Schutz eines Grundrechts der EMRK zu versagen oder zumindest deren missbräuchliches Verhalten als Malus in die weitere Bewertung einfließen zu lassen. Damit bietet sie dem Gerichtshof ein scharfes Schwert, von dem er – zu Recht – besonders restriktiv Gebrauch macht (*„on an exceptional basis and in extreme cases“*). Seine Zurückhaltung bezieht sich nicht bloß auf den Anwendungsbereich der Vorschrift (Wann handelt es sich tatsächlich um einen „Missbrauch“?, s. CLG, Rn. 18 ff.), sondern (bei Betrachtung beider Ebenen in Wechselwirkung) auch auf deren Rechtsfolge (Schutzbereichsausnahme hinsichtlich des konkret missbräuchlichen Verhaltens oder interpretationsleitende Funktion, s. CLG, Rn. 41 ff.).

Soweit ersichtlich bot sich dem EGMR bislang noch kein Anlass, die Anwendung von Art. 17 EMRK auf feindseliges Verhalten Privater gegen Journalist*innen wegen ihrer Tätigkeit als *„public watchdogs“* zu prüfen (nicht vergleichbar: [EGMR, Katamadze c. Georgie](#)). Eine Anwendung scheint indes nicht *per se* ausgeschlossen. Ziel der Vorschrift ist es, die Ausübung der Konventionsrechte und die der Konvention zugrundeliegenden Ideale und Werte einer demokratischen Gesellschaft zu sichern (s. CLG, Rn. 5, 20 f., 24 f.). Dabei gehören Aufrufe (denkbar durch Äußerungen oder auch Versammlungen, vgl. CLG, Rn. 61) zu Gewalt und Hass gegenüber bestimmten Personengruppen zu regelmäßigen Anwendungsfällen des Art. 17 EMRK (s. CLG, Rn. 82 ff., 115 f.). Hinzu kommt, dass Art. 10 EMRK [seit jeher](#) als *„one of the essential foundations of a democratic society“* und die Tätigkeit der Presse als *„essential function“* hierin anerkannt ist. Vor diesem Hintergrund erscheint die Annahme einer *prinzipiellen* Anwendbarkeit der Norm zumindest plausibel.

Ob und wie sie letztlich auch mit Blick auf ein *konkretes* Verhalten herangezogen werden könnte, wäre dann unter besonders sorgfältiger Prüfung der Umstände des Einzelfalls (unter allgemeiner Berücksichtigung der Tatsache, dass auch Journalist*innen in gewissem Maße „[public persons](#)“ sind) zu bewerten (s. CLG, Rn. 32 ff., 47 ff., 63 ff.).

Eine Rezeption in Deutschland?

Abschließend stellt sich selbstredend die Frage, wie die deutschen Grundrechtsverpflichteten mit diesen Impulsen aus Straßburg umgehen sollten. Hinlänglich bekannt dürfte sein, dass das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) die EMRK in ihrer Interpretation durch den EGMR (auch fernab der unmittelbaren Verbindlichkeit nach [Art. 46 EMRK](#)) [in mittlerweile ständiger Rechtsprechung](#) als „Auslegungshilfe“ für das GG erachtet. Zugleich warnt das BVerfG aber vor einer „[schematischen Parallelisierung](#)“. Vielmehr müssten die Wertungen der EMRK „[im Rahmen eines aktiven \(Rezeptions-\)Vorgangs in den Kontext der aufnehmenden Verfassungsordnung „umgedacht“](#)“ und „[möglichst schonend in das vorhandene, dogmatisch ausdifferenzierte nationale Rechtssystem](#)“ eingepasst werden. Genau hier eröffnen sich komplexe grundrechtsdogmatische Fragestellungen.

Die Grundideen der Rechtsprechung zu den „*positive obligations*“ aus Art. 10 EMRK – der „[chilling effect](#)“, [Schutzpflichten im Rahmen der Pressefreiheit](#) – sind auch in der Judikatur des BVerfG angelegt. *Derart konkretisiert* haben sie jedoch – soweit ersichtlich – noch keinen Eingang in Entscheidungsgründe gefunden. Das BVerfG wäre wegen der Streiterheblichkeit des Verhaltens Privater nicht nur gefordert, seine Dogmatik zur Schutzpflichtendimension bzw. einer mittelbaren Drittwirkung der Pressefreiheit, sondern auch die Möglichkeit einer einschüchternden Wirkung von besagtem Verhalten auf Herz und Nieren zu prüfen.

Als noch komplexer erweisen sich die Fragestellungen hinsichtlich einer möglichen Rezeption von Art. 17 EMRK. Soweit ersichtlich hat die Norm in der deutschen Rechtsprechung bislang nur Beachtung erfahren, um einem unter Anwendung des GG gefundenen Ergebnis auch das Siegel der Konventionskonformität aufzudrücken (s. nur [hier](#), [hier](#) oder [hier](#)). Bei einem ernsthaften „Umdenken“ der Wertungen von Art. 17 EMRK in das GG müssten hingegen u.a. bedacht werden: deren dogmatische Verortung bei der Prüfung mehrpoliger Grundrechtsverhältnisse, insbesondere in Konstellationen der bloß mittelbaren Drittwirkung; das Verhältnis zu den Schutznormen der freiheitlich demokratischen Grundordnung (zu deren Sperrwirkung [hier](#)), insbesondere zur verfassungseigenen Missbrauchsnorm des [Art. 18 GG](#) (zu dessen Anwendung [hier](#)); das besondere Risiko einer möglichen Einschränkung des Grundrechtsschutzes nach dem GG in besagten mehrpoligen Grundrechtsverhältnissen als „[Rezeptionshemmnis](#)“; sowie – speziell in Sachverhalten wie dem Vorliegenden – ein gewisser Wertungswiderspruch zum Erfordernis der „allgemeinen Gesetze“ in Art. 5 Abs. 2 GG (krit. dazu *Hong*, Hate Speech im Internet – Grundrechtliche Rahmenbedingungen ihrer Regulierung, in: Albers/Katsivelas (Hrsg.), *Recht & Netz*, 2018, S. 59 [69 ff.]).

All jene Fragestellungen können in diesem Blogbeitrag nur aufgeworfen werden. Sie erfordern eine intensivere Prüfung in einem anderen Rahmen.

Fazit

Die Rechtsprechung des EGMR bietet zum Themenkomplex des feindseligen Verhaltens Privater gegenüber Journalist*innen bereits jetzt interessante Anknüpfungspunkte. Ob und gegebenenfalls wie das BVerfG diese „Auslegungshilfe“ aus Straßburg aufgreift, bleibt wie gewohnt abzuwarten. Ihre Rezeption wäre jedenfalls komplex. Es ist auch nicht gesagt, dass sie in Sachverhalten wie jenem, der Anlass für diesen Beitrag bot, Gegner*innen der „Lügenpresse“ von der Straße verbannten, denn [auch „Feinden der Freiheit“ gewährt das GG die Meinungsfreiheit](#). Bei anhaltender oder gar zunehmender Aversion von Teilen der Bevölkerung gegenüber Journalist*innen wird sich dem Gericht jedoch sicherlich eine Gelegenheit bieten, seine Ausführungen am Ende des [Urteils im zweiten NPD-Verbotsverfahren](#) zu konkretisieren. Dort hatte es festgestellt, dass auf Einschüchterung und Bedrohung sowie den Aufbau von Gewaltpotentialen, die die Betroffenen in ihrer verfassungsrechtlich gewährleisteten Meinungsäußerungs- und Handlungsfreiheit schwer und nachhaltig beeinträchtigen könnten, mit den Mitteln des präventiven Polizeirechts und des repressiven Strafrechts rechtzeitig und umfassend reagiert werden müsse, um die Freiheit des politischen Prozesses ebenso wie einzelne vom Verhalten der NPD Betroffene wirkungsvoll zu schützen.

Der Autor dankt Prof. Dr. Christian Ernst für den anregenden Austausch zum Thema des Beitrags.

Zitiervorschlag: Brings-Wiesen, Impulse aus Straßburg zur grundrechtlichen Bewertung feindseligen Verhaltens Privater gegenüber Journalist*innen, JuWissBlog Nr. 112/2019 v. 5.12.2019, <https://www.juwiss.de/112-2019/>.



Dieses Werk ist lizenziert unter einer [Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz](#).

